

(Entscheidung des Bundesrates vom 25. März 1992)

Art. 63 und 64 VwVG. Art. 72 BZP. Kosten eines wegen Verzicht auf die angefochtene Bewilligung für ein Helikopter-Flugfeld gegenstandslos gewordenen Beschwerdeverfahrens.

Eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse gegen Ende des Beschwerdeverfahrens, die sich auf die Prozessaussichten ausgewirkt hat, rechtfertigt es, die Verfahrenskosten zu erlassen und keine Parteientschädigung zuzusprechen, weder zu Lasten der Bewilligungsinhaberin, die sich am Beschwerdeverfahren in keiner Weise beteiligt hat, noch zu Lasten der Vorinstanz.

Art. 63 et 64 PA. Art. 72 PCF. Frais d'une procédure de recours devenue sans objet en raison d'une renonciation à l'autorisation qui faisait l'objet du recours et qui concernait un aéroport pour hélicoptère.

Un changement des circonstances de fait vers la fin de la procédure de recours, changement qui a eu des répercussions sur les chances du procès, justifie que l'on remette les frais de procédure et qu'aucuns dépens ne soient mis à la charge ni de la bénéficiaire de l'autorisation - qui n'a aucunement participé à la procédure - ni de l'autorité inférieure.

Art. 63 e 64 PA. Art. 72 PC. Spese di una procedura di ricorso diventata senz'oggetto a motivo della rinuncia all'autorizzazione impugnata e concernente un aerodromo per elicotteri.

Una modificazione dello stato delle cose, che ha influito sulle probabilità del processo, verso la fine della procedura ricorsuale giustifica che siano rimesse le spese processuali e che le spese ripetibili non siano poste a carico né della titolare dell'autorizzazione, che non ha in nessun modo partecipato alla procedura di ricorso, né dell'autorità inferiore.

I

A. Am 27. Juli 1987 erteilte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) der Thur Heli AG die Bau- und Betriebsbewilligung für das Helikopter-Flugfeld Frauenfeld (Mitteilung im BBl vom 18. August 1987). Die gegen diese Verfügung eingereichten Beschwerden, darunter jene der Beschwerdeführer, wies das EVED mit Beschwerdeentscheid vom 13. Februar 1989 ab.

Die Thur Heli AG hat in diesem Beschwerdeverfahren am 26. Oktober 1987 eine Stellungnahme eingereicht, sich jedoch eines formellen Antrags enthalten.

Als Begründung führte das EVED im wesentlichen an, die Bau- und Betriebsbewilligung für das Flugfeld setze nach Art. 43 Abs. 4 der V vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung [LFV], SR 748.01) voraus, dass durch den Bau und Betrieb das öffentliche Interesse nicht beeinträchtigt werde, namentlich unter Berücksichtigung der Flugsicherheit, der Raumplanung, der Landesverteidigung, des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes. Aufgrund der von ihm eingeholten Stellungnahmen der Fachämter des Bundes sowie von Kanton und Standortgemeinde kam das EVED bei seiner Interessenabwägung zum Schluss, dass das öffentliche Interesse nicht beeinträchtigt werde. Die Rügen betreffend das Bewilligungsverfahren und die übrigen Voraussetzungen der Bewilligung wies das EVED als unbegründet ab.

B. Gegen diese Verfügung erhoben die Beschwerdeführer am 16. März 1989 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde mit dem Antrag, den Entscheid des BAZL vom 27. Juli / 18. August 1987 und den Beschwerdeentscheid des EVED vom 13. Februar 1989 aufzuheben und das Gesuch der Thur Heli AG abzuweisen, eventualiter das Gesuch zur Neuerteilung an eine der beiden Instanzen zurückzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Thur Heli AG.

Gerügt wurden das fehlende Einverständnis der Nachbarn, die Lärmmessungen, Sicherheitsaspekte, eine falsche Interpretation des Raumplanungsrechts, eine Beeinträchtigung von Interessen des Natur- und Heimatschutzes, die Missachtung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und eine falsche Darstellung der Rechtslage betreffend die Volksinitiative vom 22. August 1988 zur Verhinderung unerwünschter Flugfelder.

C. Das EVED beantragte am 3. August 1989 die Abweisung der Beschwerde.

Die Eidgenössische Luftfahrtkommission schloss sich am 17. August 1989 der Begründung des EVED an.

D. In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Beschwerdeführer am 26. Januar 1990 vollumfänglich an ihrer Beschwerde und deren Begründung fest.

Am 8. März 1990 reichte das Bundesamt für Raumplanung (BRP) seinen Amtsbericht ein. Es kam zum Schluss, dass das Verfahren mit einem Entscheid des Bundesrates abgeschlossen werden könne, die raumplanerische Situation die Erteilung der notwendigen Baubewilligung zur Zeit aber nicht zulasse. Das BRP stellte zudem die Frage, ob sich aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht eine Sistierung des Verfahrens bis zum Vorliegen der raumplanungsrechtlichen Bewilligungen aufdränge. Eine solche Sistierung des Beschwerdeverfahrens lehnte die Instruktionsbehörde des Bundesrates in der Folge ab.

Am 18. Mai 1990 wies die Stadt Frauenfeld auf ihre Eingabe an das kantonale Baudepartement vom 15. September 1989 in Sachen Änderung des Baureglementes (Ausscheidung von Flugfeldzonen) und die sich ihrer Ansicht nach daraus ergebenden Auswirkungen auf das vorliegende Beschwerdeverfahren hin.

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hielt in seiner Stellungnahme vom 28. Juni 1990 fest, die erteilte Bewilligung habe einen Eingriff in einen landschaftlich bedeutungsvollen Grüngürtel zur Folge, welchem auch ökologische Bedeutung zukomme. Inwieweit mit dem Projekt ökologische Auswirkungen verbunden wären, müsste im einzelnen noch abgeklärt werden. Die Lärmmessungen hingen von der raumplanerischen Situation ab; bis zur Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen sei es Sache der Vollzugsbehörden, diese im Einzelfall zu bestimmen.

Das EVED hielt am 31. Juli 1990 nochmals an seinem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

Am 1. Oktober 1990 nahm die Thur Heli AG Kenntnis von der vorliegenden Beschwerde. Sie verzichtete auf eine Antragstellung und enthielt sich einer Stellungnahme, weil sich die Beschwerde gegen den Entscheid des EVED richtete.

Am 2./26. November 1990 teilten die Beschwerdeführer der Instruktionsbehörde des Bundesrates mit, dass der bisherige Promotor des Heli-Flugfeldes nach Kanada gezogen sei.

E. In der Folge wurde ein dritter Schriftenwechsel eingeleitet, in welchem die Beschwerdeführer und das EVED am 15. Januar 1991 beziehungsweise am 6. März 1991 an ihren Anträgen festhielten.

Die Beschwerdeführer wiesen am 14. Juni 1991 zudem darauf hin, dass der Regierungsrat die Änderung des Baureglements der Stadt Frauenfeld am 7. Mai 1991 genehmigt habe, und reichten zu dieser Frage ein Gutachten von alt Bundesrichter R. Matter ein. Das EVED hatte bereits am 6. Mai 1991 beantragt, dieses Gutachten im vorliegenden Verfahren nicht zu verwenden.

F. Am 12. November 1991 sprach die Thur Heli AG ihren Verzicht auf die ihr am 27. Juli/18. August 1987 erteilte Bewilligung zum Bau und Betrieb des Helikopter-Flugfeldes aus. Sie ging dabei davon aus, dass ihr durch den Verzicht keine Kosten erwachsen, da sie am Beschwerdeverfahren nicht beteiligt gewesen sei.

Die Instruktionsbehörde des Bundesrates wies die Beschwerdeführer am 18. November 1991 darauf hin, dass damit die Beschwerde gegenstandslos geworden sei, und fragte an, ob eine Kostennote eingereicht werde.

G. Am 9. Dezember 1991 reichten die Anwälte der Beschwerdeführer eine Kostennote über Fr. 5 346.- (Honorar von Fr. 5 000.- sowie Barauslagen von Fr. 536.-) ein.

...

II

1. Der angefochtene Beschwerdeentscheid des EVED stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Gegen diese steht nach Art. 6 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 2 des BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz [LFG], SR 748.0) in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat offen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGer ist nach Art. 99 Bst. e OG ausgeschlossen.

...

2. Durch den Verzicht auf die ihr am 27. Juli / 18. August 1987 erteilte Bau- und Betriebsbewilligung für das Helikopter-Flugfeld Frauenfeld, welche Gegenstand der Verfügung des BAZL sowie des Beschwerdeentscheids des EVED bildete, ist das Beschwerdeverfahren gegenstandslos geworden.

Es ist daher nur noch über die Verfahrenskosten und den Antrag der Beschwerdeführer auf Zusprechung einer Parteientschädigung zu befinden (Art. 63 f. VwVG).

Eine darüber hinausgehende Haftung des Bundes für den Schaden, der Parteien durch die notwendigen Kosten von Verwaltungsprozessen erwächst, besteht nicht (vgl. BGE 112 Ib 353 ff.).

3.1. In der Entscheidungsformel (Dispositiv) des Beschwerdeentscheides sind die Verfahrenskosten der Vorinstanzen zu jenen der Beschwerdeinstanz zu schlagen (Art. 6 Abs. 1 der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [VwKV], SR 172.041.0). Ermässigt oder erlässt die Beschwerdeinstanz ihre Verfahrenskosten nach Art. 63 Abs. 1 VwVG, so ermässigt sie im gleichen Verhältnis oder erlässt sie auch die Verfahrenskosten der Vorinstanzen.

Die Verfahrenskosten sind so zu verlegen, dass den Prozessaussichten nach dem Stand der Streitsache vor der Gegenstandslosigkeit Rechnung getragen wird; der Entscheid ist summarisch zu begründen (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 326; BGE 106 Ib 294 ff.). Dies entspricht der Regelung von Art. 72 des BG vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP, SR 273), welche hier auch ohne einen Art. 40 OG entsprechenden Verweis im VwVG anzuwenden ist (Gygi, a.a.O.).

3.2. Die Beschwerdeinstanz kann einer ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Diese Vorschrift stellt eine «Muss-Vorschrift» dar (VPB 54.39).

Eine Parteientschädigung ist nach Art. 8 Abs. 7 VwKV auch dann zuzusprechen, wenn die Beschwerde gegenstandslos wird, weil die Vorinstanz die angefochtene Verfügung nach Art. 58 Abs. 1 VwVG in Wiedererwägung gezogen hat.

Der vorliegende Fall des Verzichts des Gesuchstellers auf die erteilte Bewilligung ist weder im VwVG noch in der VwKV geregelt. Es ist indes nicht einzusehen, weshalb in einem solchen Fall die Zusprechung einer Parteientschädigung grundsätzlich ausgeschlossen sein soll.

Eine andere Frage ist, wem eine allfällige Parteientschädigung zu überbinden wäre. Art. 64 Abs. 3 VwVG sieht diesbezüglich vor, dass einer unterliegenden Gegenpartei je nach deren Leistungsfähigkeit die Parteientschädigung auferlegt werden kann, wenn sie sich mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat. Dies trifft hier für die Thur Heli AG offensichtlich nicht zu. Sie hat sich am Beschwerdeverfahren in keiner Weise beteiligt, sondern sich von diesem geradezu distanziert. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die der Thur Heli AG erteilte Bewilligung den Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bildete. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Thur Heli AG für den Umfang des Beschwerdeverfahrens nicht verantwortlich gemacht werden kann. Die Zusprechung einer Parteientschädigung zu Lasten der Thur Heli AG kommt daher nicht in Betracht.

Es bleibt somit zu prüfen, ob den Beschwerdeführern zu Lasten des EVED eine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

3.3. Sowohl für die Auferlegung der Verfahrenskosten als auch die Zusprechung einer Parteientschädigung stellt sich grundsätzlich die Frage nach den Prozessaussichten im Zeitpunkt, in welchem das Verfahren gegenstandslos wurde. Verändern sich die tatsächlichen Verhältnisse während der Dauer des Beschwerdeverfahrens, und ändern dadurch die Prozessaussichten, so hat dies nur pro rata Auswirkungen auf die Verlegung der Verfahrenskosten und die Zusprechung einer Parteientschädigung.

4. Die beiden wichtigsten Themenkreise der Beschwerde bilden die Fragen der Raumplanung sowie jene des Natur- und Heimatschutzes.

4.1. Das BRP als zuständige Fachstelle des Bundes im Bereich der Raumplanung befürwortete zwar eine Sistierung des Verfahrens bis zur Entscheidung über die Baubewilligung, hat aber festgehalten, das vorliegende Verfahren könne unter Ausklammerung der raumplanerischen Fragen - welche im Baubewilligungsverfahren zu entscheiden seien - abgeschlossen werden.

Indem das EVED unter Ausklammerung der raumplanerischen Fragen einen Entscheid über die Bau- und Betriebsbewilligung des Flugfeldes Frauenfeld getroffen hat, hat es daher nach Ansicht des Bundesrates kein Bundesrecht verletzt.

Ob und inwiefern wegen der durch die Volksinitiative zur Verhinderung unerwünschter Flugfelder bewirkten Änderung des Baureglementes der Stadt Frauenfeld eine Veränderung des Sachverhaltes in raumplanerischer Hinsicht ergeben hat, kann hier offengelassen werden. Die Genehmigung dieser Änderung durch den Regierungsrat erfolgte erst kurz vor Abschluss des Beschwerdeverfahrens, weshalb ihr für die Verlegung der Verfahrenskosten und die Zusprechung einer Parteientschädigung keine relevante Bedeutung zukommt.

4.2. Im Rahmen einer Interessenabwägung hat das EVED auch die umweltrechtlichen Fragen, insbesondere jene des Natur- und Heimatschutzes geprüft.

Bei der heutigen Überprüfung dieser Interessenabwägung fällt entscheidend ins Gewicht, dass sich das Ergebnis der eingereichten Stellungnahmen seinerzeit wesentlich anders darstellte als heute. Während seinerzeit die Standortgemeinde dem Projekt zustimmte und auch seitens des Kantons mit der Stellungnahme der Kantonspolizei nur eine positive Antwort eintraf, äussern sich heute sowohl der Kanton Thurgau als auch die Standortgemeinde negativ. Zudem gab es vor der Schaffung des BUWAL zwei unterschiedliche Stellungnahmen des Bundesamtes für Umweltschutz und des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz, wogegen heute jene des BUWAL grundsätzlich negativ ist. Diese Grundlagen der Interessenabwägung haben sich indes erst gegen Ende des zweiten Schriftenwechsels in relevanter Weise verändert.

Bei der Stellungnahme des BUWAL ist zusätzlich zu beachten, dass es selbst erklärt, mögliche nachteilige ökologische Auswirkungen müssten im einzelnen noch abgeklärt werden. Eine solche Abklärung fand bis heute nicht statt.

Im Lichte dieser unterschiedlichen Stellungnahmen ist nach Ansicht des Bundesrates die vom EVED aufgrund des seinerzeitigen Sachverhalts vorgenommene Interessenabwägung nicht zu beanstanden. Die vom EVED vorgenommene Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen ist selbst in Anbetracht der inzwischen veränderten Umstände haltbar.

«Öffentliches Interesse» ist nämlich ein unbestimmter Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der entscheidenden Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt wird (Bertossa Francesco, Der Beurteilungsspielraum, Zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Bern 1984, S. 52 ff.; Gygi, a.a.O., S. 307 f.; Grisel André, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. I, S. 336 f.; Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, Rz. 361 ff.; Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 66/B /Ha, mit Hinweisen).

In Anbetracht der zum Teil mit Vorbehalten versehenen Stellungnahmen hätte das EVED auch beim heutigen Stand des Dossiers mit dem von ihm getroffenen Entscheid den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

5. Was die übrigen Rügen der Beschwerdeführer betrifft, kann kurz folgendes festgehalten werden:

Die Frage, ob das Einverständnis weiterer Anstösser aus Sicherheitsgründen erforderlich war, sowie weitere Sicherheitsaspekte hat das EVED gestützt auf das Urteil der Experten des BAZL beurteilt. Der Bundesrat sieht keinen Anlass, an der von der zuständigen Fachinstanz des Bundes vorgenommenen Beurteilung zu zweifeln.

6. In Anwendung von Art. 4a VwKV wird auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet. Dieser Erlass betrifft auch die Verfahrenskosten der Vorinstanz (Art. 6 VwKV).

Eine Parteientschädigung kann nicht zugesprochen werden.

Dokumente des Bundesrates